

PERCEPÇÃO SOCIOAMBIENTAL DO RIO ATIBAIA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA

Aluno: Amábile Suelem Mendes

Orientador: Dr. Prof. Orlando Leonardo Berenguel

RESUMO

O estudo de um recurso hídrico abarca uma variedade de temas, incluindo a sua instância política e pública fundamentais para a compreensão da importância para os atores sociais presentes nos territórios que estão no seu trajeto. A bacia hidrográfica do Atibaia é um importante recurso hídrico e está relacionada a importantes centros urbanos e econômicos do Brasil, as regiões metropolitanas de Campinas (RMC) e de São Paulo (RMSP). Possui 2.816,40 km², na qual estão inseridos, total ou parcialmente, municípios dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Dado o contexto socioambiental em que se insere demanda um conjunto de ações, resultantes de Políticas Públicas integradas que possam deflagrar um programa de mitigação dos problemas ambientais de origem antrópico, gerados em grande parte pelos processos de urbanização e industrialização desordenadas. Esta pesquisa apresenta como objetivo geral identificar a percepção ambiental dos atores sociais locais, utilizando como método a pesquisa qualitativa. As análises da percepção dos atores sociais podem auxiliar na compreensão das razões que determinam o porquê de certas políticas de intervenção não resolverem adequadamente os problemas socioambientais a que elas se propõem solucionar. A pesquisa parte do pressuposto teórico de que a percepção de ambiente envolve respostas e reações a impressões, estímulos e sentimentos, mediados pelos sentidos, assim como pelos processos mentais relacionados com experiências individuais, associações conceituais e condicionamentos culturais das diversas ações humanas sobre o ambiente, o que o determina por distintas formas de perceber o mundo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Atores públicos. Percepção Ambiental. Recursos Hídricos.

1. INTRODUÇÃO

Uma política pública ambiental, para alcançar seus objetivos, precisa envolver os atores desde o processo de identificação do problema público, tornando-o percebido e legítimo. Esta pesquisa socioambiental trabalha na compreensão da percepção dos atores sociais e na maneira como estes significam e (res)significam um recurso natural.

Este projeto de Iniciação Científica é uma atividade ligada ao Grupo de Pesquisa BioData, na linha de pesquisa Atores e Instituições no processo de Políticas Públicas de Meio Ambiente e Território. Esse projeto é uma continuidade dos Projetos de Pesquisa Identidade e Crise do Rio Jaguari: Atores e Instituições Públicos, desenvolvido ao longo de 2016; Percepções, Ações e Pensamentos: o curso do Rio Jaguari em terra bragantina; O Rio Jaguari no âmbito das políticas públicas socioambientais, desenvolvidos ao longo de 2017.

O estudo de um recurso hídrico abarca uma variedade de temas, incluindo a sua instância política e pública fundamentais para a compreensão da importância desse recurso para os atores sociais presentes nos territórios que estão no seu trajeto.

A bacia hidrográfica do Rio Atibaia está relacionada a dois importantes centros urbanos e econômicos do Brasil, as regiões metropolitanas de Campinas (RMC) e de São Paulo (RMSP). Possui 2.816,40 km², na qual estão inseridos, total ou parcialmente, municípios dos estados de São Paulo e Minas Gerais. O contexto socioambiental demanda um conjunto de ações, resultantes de Políticas Públicas integradas que possam deflagrar um programa de mitigação dos problemas ambientais de origem antrópico, gerados em grande parte pelos processos de urbanização e industrialização desordenadas.

Nesse sentido, as percepções dos atores locais, agentes públicos e sociedade, podem indicar a emergência das políticas públicas para o enfrentamento da crise ambiental pela qual passam os rios cujo trajeto percorrem o território paulista e, especialmente, o Rio Atibaia.

Os conhecimentos gerados pela pesquisa em políticas públicas vêm sendo amplamente empregados por pesquisadores, políticos e gestores públicos em diversos setores de intervenção (SECCHI, 2011). O *corpus* teórico, o conjunto analítico e a linguagem das políticas públicas vêm se demonstrando favoráveis àqueles que estudam ou tomam decisões políticas (COSTA & CASTANHAR, 2003). O significado de ator para as ciências políticas está na interpretação de papéis e como indivíduos, grupos, organizações influenciam o processo político, tornando-o dinâmico (OLSON, 1999).

Uma política pública ambiental, para alcançar seus objetivos precisa envolver os atores desde o processo de identificação do problema público, tornando-o percebido e legítimo. Assim, a pesquisa socioambiental, ao trabalhar na compreensão da percepção dos atores sociais e na maneira como estes significam e ressignificam o Rio Atibaia trazem uma importante contribuição aliando-se aos estudos já realizados de biomonitoramento (qualidade da água do rio dos seus afluentes). Integrar pesquisa de percepção ambiental e de biomonitoramento proporciona uma visão mais integrada dos problemas permitindo uma formulação de agenda pública mais próxima da realidade.

Neste processo de formulação de políticas públicas, é importante destacar que as mudanças advindas da revisão da Constituição Federal de 1988, ao responsabilizar e trazer autonomia aos municípios brasileiros, também fez emergir problemas ainda não solucionados de gestão na esfera local, mesmo tendo se passado mais de duas décadas. A Constituição Federal de 1988, no Capítulo VI, Art. 225, estabelece o direito dos cidadãos de ter um meio ambiente equilibrado “[...] que todos têm direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, p.127).

Observa-se assim que as discussões sobre questões ambientais não são neutras e refletem, dentre outros aspectos, interesses de grupos sociais distintos, visões de mundo e paradigmas diferenciados, bem como conflitos entre valores, atitudes, percepções, conceitos e estratégias sociais (TUAN, 1980; MACHADO, 1996).

O rio Atibaia é formado pela junção dos rios Atibainha e Cachoeira, entre os municípios paulistas de Bom Jesus dos Perdões e Atibaia, sendo que as nascentes do rio Cachoeira encontram-se no estado de Minas Gerais.

O rio Atibaia abastece 75% da população da cidade de Atibaia, 95% da população da cidade de Campinas, entre outras. Jundiá possui uma outorga para bombear água do rio Atibaia, usada durante a estiagem. Na altura da cidade de Americana, logo após passar por Paulínia, o rio Atibaia junta-se ao Jaguari para formar o rio Piracicaba.

Não existe apenas um método para representar a natureza e o meio ambiente, pois, são conceitos fluídos e difusos, intensamente dependentes dos fatores sócio culturais e cognitivos (MACNAGHTEN & URRY, 1998); (KIDNER, 2000); (HANNIGAN, 2006); (YEARLEY, 2002). Com isso, é importante investigar as semelhanças e diferenças entre valores e significados atribuídos por diferentes indivíduos a fenômenos sociais e ambientais, dentro de vários contextos. Essas análises podem auxiliar na compreensão das razões que determinam o

porquê de certas políticas de intervenção não resolverem adequadamente os problemas sociais e ambientais a que elas se propõem solucionar. O meio ambiente pode ser caracterizado como um espaço de encontro e disputa entre diferentes definições sociais e culturais (HANNIGAN, 2006). O que concorre são a natureza e a gravidade das ameaças ambientais e suas dinâmicas, a prioridade de uma questão sobre a outra, as formas adequadas para melhorar ou reduzir o que foi definido como problemático e as possibilidades para influenciar os detentores do poder a aceitarem a responsabilidade pelas ações de soluções (HANNIGAN, 2006). Estão envolvidos nessa disputa dentre outros atores, setores da indústria, do governo, empresários, planejadores, cientistas, grupos ambientalistas, organizações comunitárias de base e população afetada. Essa diversidade de abordagens origina concepções sobre o meio ambiente e avaliações ambientais acabam orientadas por uma série de compromissos sociais e utilizadas para se alcançar metas sociais específicas (REDCLIFT, 1995). Na perspectiva de uma política pública, se discutir os usos de determinados recursos naturais, não se faz referência apenas a eles, mas a seus papéis dentro de um contexto social diverso, muitas vezes influenciado por uma concepção econômica, política, sócio-cultural ou ambiental dominante. Com isso, a percepção ambiental é condicionada por fatores inerentes ao próprio indivíduo, fatores educacionais e culturais transmitidos pela sociedade e fatores afetivos e sensitivos derivados das relações do observador com o ambiente (ABRAM, 1997); (FERREIRA & COUTINHO, 2000). Assim, cada indivíduo enxerga e interpreta o mundo natural de acordo com o seu próprio olhar, sua própria maneira de ver o mundo, a partir de suas experiências prévias, expectativas e ansiedades. Torna-se evidente, então, nessa visão, que as experiências pessoais com o ambiente são profundamente influenciadas por modos de vida e de engajamento com o cotidiano. A percepção enquanto processo, é uma atividade que envolve organismo e ambiente, e que é influenciada pelos órgãos dos sentidos, percepção como sensação, e por concepções mentais percepção como cognição (RODAWAY, 1995). Dessa forma, é possível inferir que a percepção de ambiente envolve respostas e reações a impressões, estímulos e sentimentos, mediados pelos sentidos, assim como pelos processos mentais relacionados com experiências individuais, associações conceituais e condicionamentos culturais das diversas ações humanas sobre o ambiente, o que o determina por distintas formas de perceber o mundo natural (INGOLD, 2000); (RODAWAY, 1995).

Esse projeto de Iniciação Científica apresenta como objetivo geral investigar a percepção ambiental do rio Atibaia pelos atores sociais do município de Atibaia:

São objetivos específicos:

- a) descrever as diferentes escalas de poder e sua relação com o rio Atibaia, no território do município de Atibaia – SP;

- b) investigar políticas públicas instituídas e em vigência que alcançam a bacia hidrográfica do rio Atibaia;
- c) realizar pesquisa de percepção ambiental do rio Atibaia entre moradores do município;

O estudo tem linha em metodologia qualitativa, cujas características estão nos objetos das ciências sociais numa consciência histórica que aponta para uma identidade entre sujeito e objeto de forma intrínseca e extrinsecamente ideológica (MINAYO, 2003).

Para a realização deste trabalho, será utilizada uma amostra intencional não probabilística, que de acordo com Richardson (1999) os elementos formadores do grupo relacionem-se intencionalmente de acordo com certas características formuladas pelo pesquisador. Esse método será utilizado para selecionar pessoas para uma amostra que represente, por exemplo, o julgamento da população sobre um determinado aspecto, não desejando generalizar os resultados obtidos para toda a população, mas obter ideias (RUDIO, 2001). Dessa forma, o método a ser utilizado deve propor uma relação que valorize os critérios de representatividade qualitativa (THIOLLENT, 2003). Os atores sociais serão selecionados em função de sua representatividade social dentro da situação considerada (THIOLLENT, 2003).

A pesquisa será dividida em dois momentos, a construção teórica e documental e a pesquisa de campo.

Na pesquisa documental pretende-se utilizar documentos públicos tais como leis, planos de governo e projetos.

Com relação à pesquisa de campo, os atores serão entrevistados utilizando um roteiro pré-estabelecido que ajude na condução do processo. O conteúdo da entrevista será transcrito e analisado, na busca dos elementos que possam revelar a percepção dos diferentes atores em relação ao rio Atibaia.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Educação ambiental: Repensado o espaço da cidadania

Boaventura de Souza Santos (2010) aponta que fazer igual a um diferente é importante quando, admitindo que somos diferentes, nos aproximamos uns dos outros respeitando nossas diferenças, fazendo-as parte de um todo a que podemos chamar de nós, essas diferenças são entendidas como motivo de enriquecimento mútuo.

A Visão iluminista – aquela que incentiva, ainda que modo incompleto indicar caminhos de soluções, saídas aos sujeitos do cotidiano - às vezes é duramente criticada, mas é possível assumirmos um modo de ser/fazer/pensar ecologia e ambiente? Isso porque o conhecimento acumulado – “verdadeiro” – gerando uma limitação ao que analisamos - Como superar esses limites? Como trazer para o que pensamos, pesquisamos, publicamos – as palavras, sentimentos, as crenças, os conhecimentos dos outros, assumindo-os como legítimos, ou seja, com direito à existência no presente e no futuro?

Entrevistar moradores ribeirinhos em Bragança Paulista tem significado um duplo desafio, o primeiro no sentido da praxis humana, morar as margens do rio, utilizar de suas águas, apropriar-se de sua paisagem, mesmo sabendo dos riscos trazidos pelas suas águas adoecidas, ser responsável e não responsabilizar-se e nesse processo ainda ser capaz de significar o rio em seu cotidiano. O segundo está na complexidade que envolve o tema, no infinito jogo de empurra, em que as falas são capazes de indicar caminhos para o rio Jaguari.

2.2 Desenvolvimento sustentável e participação: algumas reflexões em voz alta (Marcos Sorrentino)

É no diálogo da diversidade de olhares que buscamos respostas para o impasse que esse modelo de desenvolvimento nos impôs. Devemos somar olhares das outras espécies e elementos que coabitam o planeta. Na visão de Sorrentino (2011) a participação deve:

- Fornecer informações;
- Criar ou apontar os espaços de locução/troca efetiva e afetiva de olhares e saberes que possibilitem a formação de opinião sobre os diversos temas e políticas específicas para o seu enfrentamento;
- Definir mecanismos claros e transparentes de tomada de decisão. Para isso, faz-se necessário delimitar o poder decisão de cada um e do grupo, com o aprofundamento do debate sobre autonomia e interdependência, participação e responsabilidade;
- Possibilitar-lhes condições objetivas de participação efetiva; horários livres, inclusive de suas atividades profissionais e de sobrevivência; facilidade de deslocamento e/ou condições de transporte adequadas, dentre outros a serem pesquisados junto a cada grupo envolvido.

Sorrentino aponta a insustentabilidade – mudanças climáticas – redução da fertilidade masculina por componentes químicos comprometendo a reprodução humana – emissão de gases de efeito estufa. Se, para além de um desenvolvimento sustentável, voltado para um novo ciclo do ouro, que enriquece alguns e mantém muitos na miséria, desejamos a construção de sociedades sustentáveis que beneficiem a todos os habitantes e elementos com os quais compartilhamos este planeta, precisamos superar as limitações dessas duas tendências (1.proposições de soluções que coadunem com a necessidade de preservação da natureza, desenvolvimento local e diminuição das desigualdades sociais, por meio de novas tecnologias, políticas compensatórias, tratados internacionais de cooperação e de compromissos multilaterais, certificação verde. 2. A segunda volta-se para finalidades semelhantes, mas por intermédio da inclusão social, da participação na tomada de decisões e da promoção de mudanças culturais)

O que exige políticas públicas voltadas para a inclusão e a participação – por sua vez é necessário um rigoroso exercício de decodificação desses conceitos, de forma que as iniciativas locais/ pontuais obtenham das políticas públicas o necessário apoio para sua efetivação (valorização; financiamento; capacitação; entre outros) (p.19-20)

2.3 Ética e Educação ambiental

A educação ambiental teve seu início há cerca de duas décadas, sendo um estudo relativamente novo quando comparado à outras áreas do conhecimento. Devido a esse pequeno histórico, seus conceitos trazem muitas dúvidas de um assunto que ainda é pouco conhecido, mas muito necessário na sociedade. Quando é realizada uma análise quanto a aparição um tanto tardia da educação ambiental que teve a necessidade desde o início do fenômeno de exploração desenfreada do meio ambiente, vemos que se o estudo ainda é, de certa forma, recente, o estudo de formas de aplicação desse conhecimento é mais recente ainda.

Após uma onda de acontecimentos em movimentos ambientais, nos anos 90 ocorreram mudanças realmente definitivas para o ambientalismo brasileiro, que foi visto inicialmente como luxo, a partir de uma visão distorcida e preconceituosa, e não como necessidade. Como se funcionasse apenas em países considerados de Primeiro Mundo.

Porém, após alguns anos, temas ambientais ganharam certa visibilidade, seja com o apoio de Organizações Não Governamentais ou até por indústrias que utilizam de conhecimentos ecológicos para trabalhar com o marketing da empresa. Com isso, houve uma popularização do tema meio ambiente, que está cada vez mais “na moda”, mas não é visto com seriedade.

A necessidade de discussão do tema é evidente, a degradação ambiental tem alcançado níveis jamais vistos, e a atitude imediata é desprezada com a falsa visão de que os problemas poderão ser resolvidos no futuro. Infelizmente, a população não percebe a degradação ambiental pois enxerga apenas seu cotidiano e as mudanças que ocorrem em sua geração, desprezando a análise de anos passados e deixando de entender que a degradação do meio ambiente já ocorre há muito tempo e o planeta que ela conheceu como original em sua infância na realidade já havia sido, e muito, degradado.

Por isso é de extrema importância a reorientação humana, em que a Educação Ambiental deve atuar, mostrando das mais diversas maneiras as mudanças ambientais para que a sociedade se torne consciente dos efeitos que seus antepassados causaram e os efeitos dessas ações que perduram até hoje. “Em tal contexto a educação ambiental surge não só como necessidade, mas também como esperança” (Grün, 1996).

Porém, todo tipo de educação necessita de ética em seu estudo e apresentação, por incluir valores explicitamente ou implicitamente, fazendo com que as informações passadas precisem de uma prévia avaliação. Dentro dessa proposta, é possível destacar algumas

vertentes, como a ética antropocêntrica em que “A ideia Aristotélica de natureza como algo animado e vivo, na qual as espécies procuram realizar seus fins naturais, é substituída pela idéia de uma natureza sem vida e mecânica. A natureza de cores, tamanhos, sons, cheiros e toques é substituída por um mundo “sem qualidades”. Um mundo que evita a associação com a sensibilidade.” (Grün, 1996. p. 27).

Dentre várias estratégias para a reestruturação da percepção humana do meio ambiente, existem muitas linhas de pensamento, e todas essas linhas, desde as mais arcaicas até as mais modernas, são necessárias para a formação de um horizonte que permita estudar o caminho mais ético e eficiente para a educação ambiental em determinado contexto. Desse modo é possível que se desenvolva diversas estratégias para a educação de cada sociedade com suas culturas e especificidades, determinando as melhores maneiras de tratar o âmbito social obtendo os

2.4 Descaminhos do meio ambiente:

“De onde emerge o movimento ecológico? Talvez seja interessante observar diversos movimentos sociais e verificar o que o ecológico tem e comum com eles e em que se diferencia” (Gonçalves, 1989. p. 18).

No decorrer dos anos é notável um crescimento de movimentos sociais onde encontra-se o movimento ecológico, Interagir com movimentos desse tipo incrementam uma aparência mais humana e social utilizada por empresas por exemplo. Dentro desse contexto, deve-se analisar qual a origem problemática que tornou necessária a criação de tais movimentos e de onde ele emergiu.

No início do período Paleolítico vemos as primeiras interações humanas com a natureza, em que o *homo sapiens* começa a utilizar de elementos da natureza para a caça evoluindo até a utilização do fogo em gerações seguintes. Seguindo esse curso, temos o desenvolvimento da agricultura pelos primeiros povos sedentários, dando início ao conceito de cultura, que é tudo aquilo que o homem produz. A partir daí, vê-se um distanciamento entre homem e natureza, pois o ser humano passa a possuir uma relação de sujeito utilizando a natureza como objeto que origina a crescente exploração do meio ambiente por povos de diferentes culturas. Dessa forma, o homem passa a utilizar o conhecimento que obteve dos mistérios da natureza para tornar-se possuidor desta, utilizando-a para os fins que desejar (GONÇALVES, 1989).

Com isso, há um contexto que interfere cada vez mais na definição de natureza, que não será natural mas composta por diversos fatores histórico-culturais que irão moldar a visão da

sociedade quanto à natureza, formando uma percepção ambiental diferenciada para cada povo e cada indivíduo a partir de sentimentos e reações, mediados pelos sentidos humanos, quanto a estímulos que interferem em sua visão de meio ambiente.

Partindo dessa visão, o papel humano no dia-a-dia torna-se cada vez mais individualista, seja em relações interespecíficas ou intraespecíficas, em que o desejo de poder e dominação toma os indivíduos que buscam potencial dentro do meio ambiente. Tal acontecimento é evidenciado nas principais relações sociais historicamente conhecidas, seja na zona urbana ou rural torna-se cada vez mais comum a reprodução de práticas que acelerem os processos de obtenção de matéria-prima junto à sintetização de produtos. Do mesmo modo torna-se comum a cobrança de taxas e tributos ao longo dos anos, principalmente nas relações a partir do período feudal com as taxas e tributos em dias de trabalho (corvéia) ou em produto (parte da produção que podia ser a meia, a terça ou a quarta) (GONÇALVES, 1989).

Consequentemente, passa a existir uma relação entre justiça e natureza, tornando o preço natural o preço justo. Da mesma forma, a sociedade passa a seguir como modelo a natureza, ao invés de simplesmente fazer parte dela. Sendo assim, houve uma mecanização dos processos socioeconômicos, que apesar de possuírem suas diferenças têm o mesmo objetivo que é a obtenção de conhecimentos que facilitem a exploração de recursos naturais para uma maior obtenção de poder.

A partir dessa obtenção de conhecimentos sobre a natureza que desencadearam o início da exploração de recursos, há também o desenvolvimento da ciência, principalmente a física que é o auge científico até, pelo menos, os anos de 1960 e 1970. “A física foi indiscutivelmente a ciência entre as ciências até, pelo menos, as décadas de 50/60 de nosso século. A valorização dos físicos segue paralela aos êxitos da Revolução Industrial, ao desenvolvimento do maquinismo” (GONÇALVES, 1989. p. 61). Portanto, tornou-se cada vez mais explícito o fato de que vivemos em uma sociedade mecânica e industrial, onde os conhecimentos físicos foram e são muito utilizados. Somente a partir da década de 60 toma-se como importante outras ciências como a biologia, e com ela a ecologia que se firmou após os escombros da segunda guerra mundial, onde mostrou-se necessária.

Somente após esse período, a ecologia começa a ganhar espaço, e os movimentos ecológicos começam a aparecer, junto a conceitos éticos que mostram que deve-se fazer ciência com responsabilidade. Assim, a natureza passa a receber um tratamento mais responsável mesmo que continue sem harmonia com a humanidade, pois a partir daí, houveram descobertas, principalmente provenientes da biologia, que conseguiram apontar o que é um ecossistema de

forma mais sólida, dando um conceito mais sólido do que o de natureza e meio ambiente (GONÇALVES, 1989).

“O ecossistema compreende, antes de mais nada, o *biótopo* – o meio geofísico – e a *biocenose* – conjunto de interações entre os seres vivos de todas as espécies que povoam este biótopo.” (GONÇALVES, 1989. p. 63). Com isso, entende-se que para respeitar um ecossistema, deve-se respeitar tanto o ambiente quanto os seres que ali vivem, sem interferir nas relações que coexistem naquele ambiente, qualquer outra forma de interação com a natureza tende a ser classificada como desarmonica.

Infelizmente, apesar de tais evoluções de conhecimentos ecológicos, não há grande mudança na relação de exploração de recursos, que continua com urbanização e industrialização desenfreadas desde a Revolução Industrial, esse problema torna necessária a criação de políticas que visem tornar a intervenção humana menos prejudicial ao meio ambiente, preservando, em teoria, o máximo das características presentes naquele ecossistema.

Um dos problemas mais pensados pela ecologia é o modo que o homem se relaciona com a natureza, tratando o ser humano como problemática. Entende-se que essa dificuldade de interação harmônica possui grandes raízes formadas no processo civilizatório. Por outro lado, destaca-se como exemplo de relação homem-natureza as sociedades indígenas, como um paradigma idealizado, fora da realidade humana. Visto isso, cabe o questionamento: não são os indígenas homens? (GONÇALVES, 1989) Se são então devemos rever afirmações como “O homem está destruindo a natureza!” e entender que a real problemática está na separação do homem civilizado com a natureza, enquanto os indígenas não utilizam do meio ambiente como uma fonte de recursos vivendo utilizando o que é oferecido por ela mas vivem inseridos nela.

Em rigor, quando há essa exaltação do modelo indígena é retratada a ideia ultrapassada e idealizada, como uma lembrança de infância de uma boa natureza que já se foi. Porém, toda cultura é uma criação de homens, derivada de muitas mudanças históricas. Se nossa realidade não está agradável, cabe a geração atuante mudá-la. “[...] é necessário percebermos que esse conceito de natureza e de homem que temos não é mais nem menos natural que qualquer outro e se ele não nos agrada, temos que superá-lo através de um pensar e agir mais lúcidos. ” (GONÇALVES, 1989. p. 76). Com isso, apresenta-se a necessidade de compreensão da percepção ambiental da população em diferentes setores, para que assim haja a possibilidade de mudança de interações humanas com o ecossistema.

Para esse estudo, é necessária a utilização de conhecimentos de diferentes áreas, principalmente da biologia, sociologia e geografia, que tornam possível conhecer conceitos

biológicos e sociais para entender as características do ser humano e da natureza que influenciam nessas relações movidas, em ambos os lados, por respostas a estímulos.

Essa complexidade nas relações é uma característica cultural do homem, que na verdade é uma das poucas características que são de sua real natureza, produzir cultura, o ser humano está em constante produção de cultura na sociedade. Tal fator, que se tornou quase um patrimônio, faz com que a busca por conhecimentos e modernização seja constante no cotidiano humano, trazendo novamente a busca por recursos que impulsiona esse fenômeno desde a Terceira Revolução Industrial (Revolução Tecnológica).

“O relógio, não a máquina a vapor, é a máquina-chave da moderna era industrial” (Lewis Mumford). Após o período de industrialização, vemos que o tempo sai de seu contexto físico e biológico para um novo relógio, movido pelo trabalho e pela produtividade. A ideia de progresso é associada a produção compulsiva, é a técnica que tornará menor os custos de produção e aumentará as respostas à demanda. Produtividade é a palavra-chave. (GONÇALVES, 1989).

Visto isso, é possível passar para o conceito de trabalho, que se insere muito em questões sociais cotidianas pois faz parte da maior parte do tempo gasto pela maioria dos indivíduos. O tipo de trabalho também possui grandes influências, o modo como o ser se coloca no sistema exploratório, pois as relações com o ambiente de um agricultor e um operador de máquinas de uma fábrica possuem muitas diferenças, que devem ser avaliadas. Por conseguinte, temos que a percepção de meio ambiente irá diferenciar-se também pela atividade exercida diariamente pelo indivíduo.

Por fim, vemos que os pensamentos, as ações e as percepções dos atores sociais do Rio Jaguarí assim como de qualquer outro recurso natural são de grande complexidade, com formação sociocultural composta por sentimentos e reações mediadas pelos sentidos que devem ser compreendidos no contexto em que se encontram, avaliando o local, sua história, industrialização, modelo econômico e muitos outros fatores. É notável a necessidade de criação de políticas públicas ao longo do tempo como tentativa de harmonizar as relações da população humana com a natureza, que apesar de existirem não compreendem a complexidade do tema que concorre entre diversas áreas do conhecimento exigindo uma análise social, biológica e geográfica. Como consequência, ainda perduram na sociedade problemas socioambientais que são de grande histórico, que mostram como a sociedade ainda sofre com a falta de percepção ambiental, incluindo problemas educacionais, econômicos, entre outros.

No final do século XX, com o declínio do modelo do *welfare state*, com as crises econômicas, sociais e políticas do final da década de 1970, junto com o movimento por uma nova administração pública, o Estado é questionado nas suas funções e na verdadeira eficácia, quando das ações interventoras na realidade social.

No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes. Nesses estudos, a análise tem sido das estruturas e instituições ou com relação à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

O termo política pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*.

Politics, para Bobbio (2002), é a atividade humana ligada a obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de “política” talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa, o de atividade e competição políticas.

O segundo sentido da palavra política é o mesmo expresso por *policy*, que orienta a decisão para ação, sendo assim, mais concreta. Dessa forma, o termo política pública está vinculado a esse segundo sentido. Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2010).

Nesse sentido, esse capítulo tem por objetivo abordar teoricamente, como o processo de formulação das políticas públicas ocorrem; primeiramente no campo conceitual e depois na identificação das políticas públicas de âmbito nacional já postas para os problemas das enchentes, que como visto no capítulo anterior, se tornou problema público de grande proporção. Assim, esse capítulo coloca em evidência cinco dimensões analíticas para um estudo mais completo da política pública como o conteúdo, tempo, espaço, atores e comportamento.

2.5 Fundamentação teórica das políticas públicas

Não existe consenso na literatura especializada quando há a intenção de conceituar políticas públicas, dada a complexidade que envolve três questionamentos essenciais que orientam a teoria, tais como quem elabora, a que e a quem se referem e as diretrizes estruturantes das políticas públicas.

Para Secchi (2010), ao se abordar a questão conceitual, todo pesquisador se depara com essas questões que conduzem, como bem colocado por ele, a “um nó conceitual”, que segundo nossas análises serão desmembrados a seguir.

O primeiro “nó” está na literatura especializada quando defende uma abordagem estadista das políticas públicas, tal como um privilégio exclusivo de atores estatais. Nesse sentido, a definição de política pública implica na natureza jurídica como fator determinante, ou seja, a política só pode ser reconhecida como pública se proveniente de um ator estatal (SECCHI, 2010).

Nessa abordagem, os atores estatais admitem a interposição no processo de elaboração de políticas públicas vindas de atores não estatais, mas não adjudicam o direito de estabelecer regras.

A oposição desse pensamento reside na interpretação de que a política pública deve ter uma frente que aponte para uma abordagem multicêntrica, que considere organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, em conjunto com os atores estatais principais (os de interesse direto) no estabelecimento de políticas públicas. A idéia é tratar uma política como pública quando o problema a ser enfrentado seja de caráter público (SECHI, 2010).

Os problemas causados pelas enchentes, a forma como ocorrem e os atores envolvidos nos levam neste momento a realizar uma limpeza da área conceitual sobre políticas públicas procurando identificar abordagens multicêntricas, por vários motivos, como aquelas consideradas as mais adequadas para esse estudo. O primeiro motivo está na capacidade interpretativa que essa abordagem permite, pois embora o problema das enchentes apresente um caráter público, vários outros atores, tais como analistas de política pública, mídia, sociedade, acadêmicos e empresas tem demonstrado um aumento de interesse pelo problema e pelas possíveis soluções. Segundo, por que a diferença entre esfera pública e privada seja mais útil que a esfera estatal ou não estatal. As mudanças no papel do Estado moderno e a quebra de obstáculos entre as esferas estatais e não estatais tem contribuído para a busca de soluções de problemas coletivos, tais como a fome, o combate a doenças infectocontagiosas e mudanças climáticas.

O segundo “nó” conceitual se refere à omissão ou negligência. Para Secchi (2010), uma política pública deve “resultar em uma diretriz intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial etc”. Se um ator governamental ou não governamental decide não agir diante de um problema público, isso não constitui uma política pública. Exemplo disso são as cidades atingidas pelas águas, que receberam recursos para

reconstrução de casas, pontes, escolas e estradas e nada foi feito de efetivo para extinguir as enchentes, como é o caso de Teresópolis e demais cidades atingidas no Rio Janeiro em 2011. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais ou não governamentais fossem consideradas políticas públicas, então, tudo seria política pública. Assim, seria impossível considerar política pública implantada, como seria impossível apontar entre impactos da política pública o curso natural das coisas, ou seja, a casualidade. Diante destes argumentos, destacamos a importância da gestão integrada do território e da formulação de um mecanismo que possa contribuir de forma concreta para que políticas públicas sejam aplicadas adequadamente, favorecendo a sociedade na melhoria das condições de vida.

Dessa forma, na literatura é possível identificar duas estratégias importantes utilizadas pelos atores que emanam política pública para os que demandam ações de políticas públicas. Políticas públicas são operacionalizadas com orientações persuasivas e dissuasivas. Orientações persuasivas indicam com clareza e afirmação o que se deseja do sujeito objeto. Exemplo disso é a orientação da Defesa Civil, ao indicar que em caso de risco a população deve deixar imediatamente sua casa e dirigir-se para um abrigo da prefeitura. No caso das orientações dissuasivas, a intenção é incentivar o abandono de uma prática. Exemplo disso é a orientação da Defesa Civil, ao solicitar da população que não fique em contato com a água das enchentes, em função do risco de doenças e outros acidentes.

O terceiro “nó” conceitual esta na forma estruturante das diretrizes das políticas públicas, exigindo reconhecer qual o nível a ser considerado para sua aplicação. Se as políticas públicas apenas forem tratadas como macrodiretrizes estratégicas, a sua operacionalização ficará comprometida. O recorte da análise pode incluir ou excluir importantes variáveis que permitiriam o entendimento do nível de operacionalização dos problemas municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais que também se configuram como problemas públicos. Contrariamente a isso, adotar essa escola pode restringir as preocupações com políticas públicas de grandes diretrizes, como o modelo de Estado, modelo de sociedade e modelo de organização de mercado (SECCHI, 2010). Assim, nesse estudo, tanto serão consideradas as políticas públicas de nível estratégico como as diretrizes de nível intermediário e operacional, mas também as de níveis táticos, que se referem ao nível de comunicação entre os diferentes entes envolvidos.

2.5.1 O problema público

Esse estudo coloca os problemas causados pelas enchentes como um problema público, uma vez que o seu impacto é coletivamente relevante para a sociedade. Dessa forma, problema público na visão de Bobbio (2002) é quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.

Para que o problema possa ser considerado público, este deve ter implicações para uma quantidade notável de pessoas, embora isso também tenha um caráter subjetivo, pois na literatura, não foi possível definir essa quantidade.

Para Heidemann (2009), um problema se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para coletividade).

No caso das enchentes, isso pode ajudar a entender a razão de, apenas nos últimos anos, ter-se o tratamento de suas ocorrências e impactos como um problema público. Embora muitas justificativas possam ser empregadas para explicar o aumento da ocorrência tais como o agravamento das mudanças climáticas ou por inadequações das questões ambientais urbanas, é por meio da participação da mídia no processo, que a intersubjetividade entre os atores apareceu para finalmente considerar o problema como público.

Talvez no passado, o tratamento tenha sido dado como um desastre natural aleatório, algo que não pode mais ser considerado.

2.5.2 Tipos de Políticas Públicas

As tipologias das políticas públicas dão um importante cabedal para se analisar as várias iniciativas já postas para os problemas das enchentes. Nesse estudo, uma das preocupações é analisar os contornos de uma política pública, bem como extrair dela elementos essenciais de uma proposta para o problema, ainda que em nível de uma diretriz operacional, instituída no âmbito da escala local.

As tipologias são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública, ou seja, sobre a essência, a intencionalidade, a estrutura de indução de comportamento e os resultados esperados.

Assim, são apresentadas a seguir a Tipologia de Lowi (1964), Wilson (1983-2012), Gormley (1986), Gustafsson (1983) e Bozeman & Pandey (2004).

O intuito após essas abordagens é perceber como as normativas do SINDEC que vem tratando dos problemas das enchentes e desastres no Brasil foram constituídos e como se viabilizam enquanto políticas públicas.

Nas abordagens clássicas as políticas públicas podem apresentar quatro tipos:

a) Políticas regulatórias: que estabelece padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Desenvolve-se dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade.

b) Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda coletividade/contribuinte. Esse tipo de política se desenvolve em arenas onde predomina a barganha. Estão relacionadas às emendas orçamentárias.

c) Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias, provocando muitos conflitos, pois geram uma dinâmica predominantemente em arenas políticas que incentivam a formação de duas elites: uma, que pressiona para que a política seja efetiva e outra, que pressiona para que a política seja descartada.

d) Políticas constitutivas: são políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Políticas constitutivas provam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados (partidos, os três poderes, os níveis de governo), pois altera quem manda e quem faz.

2.5.3 Ciclo da política pública

Para Faria (2005), há atualmente várias abordagens desconexas, teorizações insuficientes e questões de análise que procuram indicar aceção à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando uma sociedade assinalada pela interdependência das relações humanas, técnicas e naturais e pela incerteza e complexidade das várias questões que tem surgido. Assim, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase no ciclo político.

O agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da

implementação e do controle dos impactos das políticas (FREY, 2000). Para Secchi (2010), as fases podem ser identificadas no esquema abaixo:

Figura 1: Ciclo de políticas públicas



Fonte: Berenguel, 2015

O ciclo de uma política pública tem por objetivo ajudar gestores, políticos e pesquisadores na criação de um referencial comparativo para a abordagem do problema público, que são, em essência, heterogêneos. Esse ciclo também pode ser tratado pela teoria como processo e é apresentado em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2010).

Para alguns autores e pesquisadores, o ciclo não reflete necessariamente a real dinâmica de uma política pública, pois não acreditam haver um ponto claro de início e

finalização. Ainda que isso tenha amparo, é preciso reconhecer a utilidade da esquematização para a organização de ideias e na simplificação do problema público.

O problema público, como já explicado anteriormente, pode ser interpretado como uma discrepância entre o ideal desejado e a realidade. Para Secchi (2010), a identificação do problema público abarca:

- a) perceber o problema: uma situação pública insatisfatória que afeta a percepção de muitos atores relevantes;
- b) definir o problema: quais são os elementos envolvidos e quais são os seus norteadores que conduzem ao tratamento de conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações;
- c) avaliação do problema: busca de possíveis soluções para o problema, ainda que em alguns casos não seja possível resolvê-lo, apenas mitigá-lo.

A formação da agenda é a seleção dos problemas que serão abordados por um programa de governo, planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou uma lista de assuntos entendidos como importantes. Segundo Secchi (2010) é possível identificar três tipos de agendas:

- a) agenda política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política elege para intercessão pública;
- b) agenda formal ou institucional: aquela que organiza os problemas ou temas que o poder público já decidiu abordar;
- c) agenda da mídia: lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos tipos de comunicação, condicionando as agendas políticas e institucionais.

No terceiro tipo de agenda, há que se destacar o crescente papel da mídia no caso das enchentes, que passou a dar destaque para os desastres, efeitos e incompetência pública nas propostas de solução.

Outro fator importante é a consideração que aspectos como a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer com que alguns problemas não permaneçam por muito tempo nas agendas ou não consigam fazer parte destas, assim, propiciando a existência de três condições para que um problema entre na agenda política (SECCHI, 2010):

- a) Atenção: diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia) devem entender a situação como merecedora de intervenção;
- b) Resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;

- c) Competência: o problema deve conduzir à responsabilidade pública.

A formulação de soluções esta ancorada na definição de objetivos e estratégias. Costa e Castanhar (2003) apontam que a formulação de alternativas é a escolha dos conflitos, pois ao se buscar possíveis soluções é preciso considerar todas as consequências das escolhas feitas, demandando assim, um estudo potencial.

A fixação de objetivos é o momento em que os diversos atores das políticas públicas sintetizam o que esperam que seja resultado das ações propostas. É importante determinar objetivos para direcionar a proposição de alternativas e as fases seguintes da tomada de decisão, implementação e avaliação. Os objetivos precisam ser concretos para que seja possível evidenciar a eficácia de uma política pública, incluindo a instituição de indicadores (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A proposição de alternativas consiste na apresentação dos métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos fixados (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e os objetivos e métodos para enfrentar um problema público são explicitados. Esse processo sucede à formulação de alternativas de soluções (SECCHI, 2010). A dinâmica da tomada de decisão passa por três processos. O primeiro deles é quando os tomadores de decisão identificam um problema e buscam solucioná-lo por meio das alternativas, estudando previamente o problema e definindo o objetivo. Nesse processo busca-se a melhor alternativa em termos de custos, rapidez, sustentabilidade, equidade ou outro critério que possa conduzir a ótima decisão. O segundo processo está no ajuste dos problemas às soluções e as soluções, aos problemas. No terceiro processo os tomadores de decisões conhecem as soluções e identificam os problemas na tentativa de tornar essas decisões uma política pública (SECCHI, 2010).

A tomada de decisão pode se basear no modelo de racionalidade, que entende que o problema antecede a tomada de decisão e solução. O modelo de racionalidade absoluta pauta-se pelos custos e benefícios das alternativas na tentativa de se encontrar a melhor solução possível. Porém, quando não é possível entender a complexidade com que se está lidando, o processo passa a ser de racionalidade limitada. Assim, a tomada de decisão é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente, ótimas (SECCHI, 2010).

De acordo com Bobbio (2002), a tomada de decisão pode ser pelo modelo incremental, que apresenta três características determinantes. A primeira é que problemas e soluções são

definidos, revisados e redefinidos em vários momentos da tomada de decisão. A segunda trata as decisões como um processo dependente de outras decisões passadas e a última trata dos interesses dos atores envolvidos e por isso a escolha, muitas vezes, não representa a melhor opção, mas sim, consensos forjados nos mútuos interesses.

A implementação é o processo seguinte à tomada de decisão. É o primeiro esforço para se avaliar a política pública. Nessa fase, as regras, rotinas e processos sociais são transformados de intenções em ações (SECCHI, 2010).

Torna-se importante estudar a implementação de uma política pública em razão de analisar os empecilhos e as falhas que costumam acontecer, inclusive dos erros ocorridos no passado, causados por problemas mal formulados e objetivos mal definidos (SECCHI, 2010).

Existem dois modelos de implementação. O modelo *top-down*, que parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que política pública deve ser definida pela esfera política propriamente dita e que a implementação é o esforço administrativo. O segundo modelo é *bottom-up*, caracterizado por uma maior liberdade dos atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo, o formato da tomada de decisão não é definitivo, dando margem de manobra para os atores que estão trabalhando na implementação.

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com a finalidade de conhecer melhor se as decisões propostas estão contribuindo para uma redução do problema. Essa avaliação consiste no emprego de indicadores e na definição de padrões (COSTA & CASTANHAR, 2003).

Para a realização da avaliação de uma política pública deve-se escolher critérios para conduzir o julgamento. Os critérios fundamentam o entendimento dando ao avaliador parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou não. Segundo Costa & Castanhar (2003), os critérios podem ser:

- a) Economicidade: nível de recursos empregados;
- b) Eficiência econômica: recursos empregados e objetivos atingidos;
- c) Eficácia: nível do alcance das metas ou objetivos pré-estabelecidos;
- d) Equidade: homogeneidade na distribuição dos benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Os mecanismos de avaliação ou controle criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas. A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos tem sobre a política pública, a fim de qualificá-la. Assim, a avaliação pode levar a determinar a

continuação de uma política pública, a reestruturação ou a sua extinção (COSTA & CASTANHAR, 2003).

A extinção de qualquer política pública é complicada, considerando-se os conflitos que são gerados entre grupos beneficiários e grupos que financiam as ações. Assim, a tentativa de extinguir uma política pública passa por um processo de negociação entre os beneficiários e o poder público, pela observação da inércia institucional, do conservadorismo, dos obstáculos legais e dos custos de sua inicialização.

2.1.4 Atores no processo de política pública

A palavra “ator” é usada pelas ciências humanas e sociais justamente pelo seu sentido cênico propriamente dito de interpretação de papéis. Assim, presume-se que os indivíduos, organizações e grupos influenciam o processo político de acordo com os papéis que interpretam. Dessa forma, esses atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem ou geram conflitos em um cenário político.

Os atores são divididos em individuais e coletivos. Os atores individuais agem intencionalmente numa arena política. Como exemplos estão os políticos, magistrados, formadores de opinião. Já, os atores coletivos são os grupos e as organizações que agem intencionalmente numa arena política, tendo como exemplo, associações de moradores, institutos de opinião pública, Organização das Nações Unidas, dentre outros (OLSON, 1999).

Olson (1999) criou uma divisão para facilitar o estudo dos atores de acordo com sua natureza. Embora atores apareçam numa mesma categoria, não quer dizer que tenham o mesmo comportamento ou interesses comuns. Um mesmo ator pode ter diferentes interesses em diferentes contextos ou diferentes fases do processo de elaboração de políticas públicas, da mesma forma que atores de uma mesma categoria podem ter interesses e comportamentos conflitantes.

Quadro 1: Síntese categoria dos atores das políticas públicas

Atores governamentais	Políticos
	Designados politicamente
	Burocratas

Atores não governamentais	Juízes
	Grupos de Interesse
	Partidos políticos
	Meios de comunicação
	Destinatários das políticas públicas
	Organizações do terceiro setor
	Outros: fornecedores, organismos internacionais, financiadores, especialistas.

Fonte: Adaptado de Secchi (2010)

2.1.5 Atores governamentais

Os atores governamentais são os geradores das políticas públicas, apresentando presença territorial e acessibilidade aos processos decisórios e o seu padrão de comportamento está descrito abaixo (SECCHI, 2009):

a) **Políticos:** Atores fundamentais, quando estão em cargos do poder Executivo ou no Legislativo, possuem legitimidade para propor e fazer acontecer políticas públicas de grande impacto social. Diferenciam-se por serem representantes da coletividade; são portadores de autoridade (condicionado ao tempo do mandato e determinado pela lei) e são símbolos, quando considerados porta-vozes da sociedade no Estado. Seu papel principal é o estabelecimento de objetivos, ou seja, identificar os problemas públicos e decidir quais políticas públicas são adequadas para combatê-los.

b) **Designados politicamente:** São cargos públicos indicados pelo político em exercício para servir em funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública. Ocupam funções de confiança ou são cargos comissionados. No caso dos cargos de confiança, só podem ser exercidos por servidores públicos de carreira. Os cargos comissionados podem ser exercidos por pessoas externas à administração pública, sendo que os mesmos são importantes recursos de barganha e contribuição para campanhas

c) **Burocratas:** Corpo de servidores públicos que afetam o processo de políticas públicas. Sua função primordial é manter a administração pública ativa. Suas características estão na estabilidade de emprego, esquemas de seleção e promoção baseados na competência técnica e experiência adquirida, bem como mecanismos hierárquicos de coordenação. No

modelo gerencial do estado, os burocratas são vistos como detentores de alguns recursos importantes que possibilitam o aumento da eficácia das políticas públicas, sendo que estão mais próximos destes e assim, podem entender melhor suas necessidades, e até desviar obstáculos práticos.

d) Juízes: São importantes para a implementação das políticas públicas. São os juízes que tem a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública. Também são protagonistas na elaboração de políticas públicas quando emitem uma decisão judicial ou, no caso de um tribunal, uma súmula que torne pública a interpretação sobre determinada norma legal.

2.1.6 Atores não governamentais

Os atores não governamentais são os que geram pressões sobre as políticas públicas e os padrões de comportamento estão descritos a seguir (SECCHI, 2009):

a) Grupos de Interesse: Um grupo de interesse é constituído por pessoas organizadas voluntariamente que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Também são conhecidos como grupos de pressão. Podem ser formalmente constituídos como os sindicatos e associações comerciais. Podem ser vistos por contribuir para uma efetivação democrática. Os grupos de interesse influenciam no reconhecimento ou encobrimento de problemas públicos, utilizando canais privilegiados aos meios de comunicação e as instâncias de poder governamental, na prospecção de soluções, apresentando metodologias de controle do problema, na tomada de decisões, na implementação das políticas influenciando os agentes e na avaliação da opinião pública.

b) Partidos políticos: São organizadores formalmente constituídos em torno de um projeto político e buscam influenciar ou ser protagonista do processo de decisão pública e administração do aparelho governamental, por meio da canalização de interesses da sociedade civil. São qualitativamente diferentes dos grupos de interesse, pois influenciam as decisões governamentais, medem forças e são exclusivamente formais (com registro no Tribunal Superior Eleitoral)

c) Meios de comunicação: A mídia é uma categoria de atores relevante nas democracias contemporâneas, pelo seu papel difusor de informações, pois exerce um papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública, realizando jornalismo investigativo, denunciando corrupção e apontando as melhores práticas. Esses atores

desempenham papéis determinantes nas fases da construção da agenda e da avaliação das políticas públicas.

d) Destinatários das políticas públicas: São os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Esses grupos são tratados como atores passivos uma vez que mais recebem do que provocam influências nos processos de elaboração das políticas públicas. Esses grupos tem se manifestado com mais frequência pelas redes sociais (formadas no espaço virtual), que agem como ativistas na articulação dos interesses coletivos, tentando convergir assim, a opinião pública. Embora isso tenha acontecido com frequência, nem sempre esses ativistas conseguem uma mobilização na vida concreta.

2.1.7 Estilos de políticas públicas

O estilo da política pública constitui-se na forma como os procedimentos operacionais padrão serão utilizados como tática de condução de um processo.

A elaboração de uma política pública pode ser conduzida de forma mais autocrática ou mais democrática, ou com um predomínio de mecanismos de premiação ou coação. As metodologias tradicionalmente eleitas para o tratamento dos problemas públicos contribuem para uma abordagem prática das políticas públicas, porém questiona-se quanto os atores políticos são livres para escolher um estilo de política pública.

Secchi (2010) destaca que a distinção entre os estilos proativo e reativo são representados por comportamentos racionalistas e incrementalistas, respectivamente. Assim, o estilo proativo busca a clareza dos objetivos por meio de uma análise pautada nas opções de soluções; o estilo reativo esbarra na atenção dos obstáculos políticos e institucionais às mudanças possíveis.

O estilo proativo é baseado numa visão gerencial do estado, uma vez que os objetivos são racionalmente fixados previamente e o ambiente analisado. Nesse estilo, a intenção está na mudança significativa da realidade.

Em oposição ao estilo gerencial, uma política pública reativa leva em consideração uma análise do ambiente que identifique obstáculos como uma condição para definir objetivos mais realistas. Nessa lógica, a formação e implementação de uma política pública não são frutos da expressão de intenções que possam provocar mudanças positivas na realidade, mas sim, resultado de pressões políticas e das suas demandas por soluções.

De acordo com a figura 4, a relação entre consensual e impositivo envolve-se na participação dos atores para a definição do estilo de política pública. Na relação impositiva, o

elaborador da política pública toma decisões autônomas e de maneira centralizadora. Já, na relação consensual busca envolver-se um número maior de atores na tentativa de se balancear, contrastar e alternar as posições, caracterizando assim, um processo aberto que utiliza a participação como estratégia.

2.1.8 Participação na construção de políticas públicas

Não seria possível fazer uma análise mais profunda acerca do processo de formulação de uma política pública sem analisar também o processo de participação dos diferentes atores. A participação é um tema importante, pois é através dele que é possível classificar o estilo da política pública.

Para Fung (2006), a participação varia de acordo com quem pode participar e como as informações são compartilhadas e ainda se há uma relação que possa ser claramente explicada entre as decisões tomadas. Dessa forma, Fung (2006) aponta para três dimensões importantes no processo de participação: grau de influência, acessibilidade e tipo de interação. Para esse autor, a participação afeta diretamente a legitimidade da justiça e a eficácia das políticas públicas. Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequada, além de maior quantidade de recursos disponíveis e maior heterogeneidade de esquemas cognitivos. A participação também traz a possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na segunda etapa do projeto, serão inseridas as coletas de informações entre os moradores da área pesquisada, traçando uma correlação entre os seus pensamentos, atitudes, percepções e sentimentos ao retratar o Rio Atibaia.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAM, D. *The spell of the sensuous*. New York: Vintage Books, 1997.

BOBBIO, Noberto. Política. In: BOBBIO, N; MATEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 12 ed. Brasília: Editora UNB, 2002. v. 2.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. Gerente Municipal: um profissional da gestão Local. In: Fundação Faria Lima. *O município do século XXI: cenários e perspectivas*. Edição Especial. São Paulo: CEPAM, 1999.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios, conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n.5, set-out, 2003.

CH'NG, Eugene. *The Value of using Big Data thecnologies in computational social science*. Disponível em <http://www.academia.edu/7876644>. Acesso em 16 jun 2015.

FERREIRA, L. F.; COUTINHO, M. C. B. Educação ambiental em estudos do meio: a experiência do Bioma Educação Ambiental. In: SERRANO, C. *A educação pelas pedras*. São Paulo: Chronos, 2000.

HANNIGAN, J. A. *Environmental sociology*. New York: Routledge, 2006.

INGOLD, T. *The perception of the environment*. London: Routledge, 2000.

KIDNER, D. W. Fabricating nature: a critique of the social construction of nature. *Environmental Ethics*, Denton, v. 22, n. 4, p. 339-357, 2000.

LEFEVRE, F. *Depoimentos e discursos: uma proposta de análise em pesquisa social*. Brasília: Líber Livro, 2005.

MACHADO, L. M. C. P. Paisagem valorizada – A Serra do Mar como espaço e lugar. In: DEL RIO, V.; OLIVEIRA, L. *Percepção ambiental : A experiência brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.

MACNAGHTEN, P.; URRY, J. *Contested natures*. London: SAGE, 1998.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MALIK, Ana Maria; SHIESARI, Laura Maria Cesar. *Qualidade na gestão local de serviços e ações de saúde*. São Paulo: Fac. de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

MARX, Vivien. *Biology: The big challenges of Big Data*. Disponível em <http://www.nature.com/nature/journal/v498/n7453/full/498255a.html>. Acesso em 16 jun 2015.

MINAYO, MCS (org), Deslandes SF, Cruz Neto O, Gomes R. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 22.ed. Petrópolis: Vozes; 2003.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos em uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

PFEIFFER, P. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000.

REDCLIFT, M. In our image: the environment and society as global discourse. *Environment and history*, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 111-123, 1995.

RODAWAY, P. *Sensuous geographies*. London: Routledge, 1995.

RICHARDSON, R.J. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 3.ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas;1999.

RUDIO, FV. *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. 29.ed. Petrópolis: Vozes; 2001.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

STAKE, Robert. *Pesquisa Qualitativa*. São Paulo: Editora Pense, 2011.

THIOLLENT, M. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. 12.ed. São Paulo: Cortez; 2003. (Coleção Temas Básicos de Pesquisa-Ação).

TUAN, Yi-Fu. *Topofilia: Um estudo da percepção e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

URRY, J. *The tourist gaze*. London: SAGE, 2002. 183 p.

WHATELY, Marussia. Cantareira 2006: um olhar sobre o maior manancial de água da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2007.

WRIGHT, Alex. *Big Data meets Big Science*. Disponível em <http://www.academia.edu/7876644>. Acesso em 15 jun 2015.

YEARLEY, S. The social construction of environmental problems: A theoretical review and some Not-Very-Herculean Labors. In: DUNLAP, R.E. et al. *Sociological theory and the environment*. New York: Rowman & Littlefield, 2002. p. 274-285.